

RESEARCH OUTPUTS / RÉSULTATS DE RECHERCHE

Aide sociale et famille

Fierens, Jacques

Published in:

Les ressources de la famille, 3ème journée d'étude de l'association Famille & Droit, Faculté de Droit de l'Université de Liège, 12 et 13 octobre 1990

Publication date:

1992

Document Version

le PDF de l'éditeur

[Link to publication](#)

Citation for pulished version (HARVARD):

Fierens, J 1992, Aide sociale et famille. Dans *Les ressources de la famille, 3ème journée d'étude de l'association Famille & Droit, Faculté de Droit de l'Université de Liège, 12 et 13 octobre 1990*. Story Scientia, Bruxelles, p. 279-312.

General rights

Copyright and moral rights for the publications made accessible in the public portal are retained by the authors and/or other copyright owners and it is a condition of accessing publications that users recognise and abide by the legal requirements associated with these rights.

- Users may download and print one copy of any publication from the public portal for the purpose of private study or research.
- You may not further distribute the material or use it for any profit-making activity or commercial gain
- You may freely distribute the URL identifying the publication in the public portal ?

Take down policy

If you believe that this document breaches copyright please contact us providing details, and we will remove access to the work immediately and investigate your claim.

Aide sociale et famille^(*)

JACQUES FIERENS

Avocat

Assistant au Centre de droit de la famille de l'U.C.L.

(*) Ultérieurement à sa présentation, ce rapport a été actualisé, complété et souvent modifié et précisé pour constituer les sections 2 et 3 du chapitre V de l'ouvrage du même auteur, *Droit et pauvreté. Droits de l'homme, sécurité sociale, aide sociale*, Bruxelles, éd. Bruylant, 1992.

I. Questions préliminaires

A. Qu'est-ce que l'aide sociale ?

1 La notion d'aide sociale n'est pas clairement définie¹. Ce rapport prendra en compte :

- la loi du 1^{er} avril 1969 instituant un revenu garanti aux personnes âgées², et l'arrêté royal d'application du 29 avril 1969 ;
- la loi du 20 juillet 1971 instituant des prestations familiales garanties, et l'arrêté royal d'application du 25 octobre 1971 ;
- la loi du 7 août 1974 instituant un minimum de moyens d'existence³ et l'arrêté royal d'application du 30 octobre 1974 ;
- la loi du 27 février 1987 relative aux allocations aux handicapés et l'arrêté royal d'application du 6 juillet 1987 ;
- la loi du 8 juillet 1976 organique des centres publics d'aide sociale.

2 Ces lois ont ceci de commun que le bénéfice des prestations qu'elles prévoient ne dépend pas d'une cotisation préalable. Toute référence à l'idée d'assurance est exclue : c'est en ce sens que l'on parle de systèmes non contributifs, et parfois de systèmes résiduels, par comparaison avec la sécurité sociale.

(1) Monsieur ALFANDARI (E. ALFANDARI, *Action et aide sociales*, 4^{ème} éd., Paris, Dalloz, 1989, pp. 38 et s.) inclut dans la notion d'aide sociale tous les droits alimentaires visant une aide en présence ou en soins, une aide en nature ou une aide en argent. Est alors comprise également, par exemple, l'assistance judiciaire. En droit belge, la législation relative au reclassement social des handicapés, voire au logement social, pourrait aussi être prise en considération. On pourrait même songer à mentionner la loi du 27 novembre 1891, pour la répression du vagabondage et de la mendicité, parce qu'elle garde des relations juridiques, mais aussi logiques, avec l'entière du système d'assistance.

(2) En abrégé R.G.P.A.

(3) En abrégé minime.

B. Que faut-il entendre par 'ressources' ?

3 Les ressources susceptibles d'être obtenues sur base des quatre premières lois sont des sommes d'argent. Seul le droit à l'aide sociale consacré par la loi du 8 juillet 1976 est beaucoup plus diversifié⁴.

C'est dire que la loi, tout comme le sens commun, envisage d'abord les 'ressources' sous leur aspect financier.

4 On sait cependant depuis longtemps que les ressources sont bien autre chose. L'UNESCO, définissant l'état de pauvreté, vise 'les individus ou les familles dont les revenus en espèces ou les autres ressources, notamment sous forme de formation scolaire et professionnelle, les conditions d'existence et de patrimoine matériel, sont nettement en-dessous du niveau moyen de la société dans laquelle ils vivent'.

Dans le même ordre d'idées, le Conseil des Ministres de la Communauté économique européenne, par sa décision du 22 juillet 1975, proposait les définitions suivantes :

- Personnes pauvres : individus ou familles dont les ressources sont si faibles qu'ils sont exclus des modes de vie minimaux acceptables dans l'Etat membre dans lequel ils vivent ;
- Ressources : revenus en espèces, biens ainsi que services disponibles dans le domaine public et privé.

5 On peut aller plus loin encore : les ressources sont un pouvoir social. Le pouvoir social est le corrélat de l'intégration sociale. L'absence de ressources signifie donc nécessairement l'exclusion sociale.

Or, le pouvoir légitimé est ce que nous appelons *un droit*. Les ressources sont des droits.

C'est pourquoi Jean LABBENS peut écrire : 'L'argent n'est rien en lui-même ; il est le signe des droits appropriés qui procurent un revenu. Ce dernier existe parfois sans argent, mais on n'obtient jamais d'argent, si l'on ne possède de tels droits. On est donc pauvre lorsqu'on n'arrive pas ou lorsqu'on arrive mal à s'approprier cette réalité d'essence juridique, parfois mal codifiée, qui est vraiment un pouvoir sur autrui (...)'⁵.

6 Il est indispensable de garder en mémoire la plurivocité du concept de ressources pour comprendre que les lois garantissant uniquement des allocations en espèces ne pourront jamais à elles seules assurer des ressources suffisantes aux familles, et qu'elles renvoient inévitablement le législateur vers d'autres types d'aide.

(4) *Infra*, n°s 114-119.

(5) J. LABBENS, *Sociologie de la pauvreté*, éd. N.R.F. Gallimard (coll. Idées n° 393), Paris, 1978, pp. 93-94.

C. Que coûte la subsistance décente d'une famille ?

7 S'il n'est pas suffisant, l'argent est indispensable.

Nul ne sait cependant de manière précise de quel montant un individu ou une famille doit disposer aujourd'hui pour assurer décemment sa subsistance.

8 En 1985, le Centrum voor sociaal beleid (C.S.B.), sous la direction du Professeur DELEECK, a tenté de déterminer un minimum socio-vital qui permettrait d'assurer les besoins essentiels et une participation satisfaisante à l'ensemble des relations sociales⁶.

Ce minimum est défini sur base d'une combinaison de critères objectifs et subjectifs, définis d'après les types de ménages.

Les chiffres *valables en 1985* sont les suivants⁷ :

type de ménage	M.S.V. 100 %	M.S.V. 75 %
personne âgée isolée	21.400	16.050
actif isolé	24.000	18.000
couple âgé	27.700	20.775
1 personne âgée + 1 actif	29.700	22.275
couple actif	34.100	25.575
couple actif + 1 enfant	39.700	29.775
+ 2 enfants	43.000	32.250
+ 3 enfants	44.600	33.450

9 Le Groupe interdépartemental pour la protection de la sécurité d'existence des plus démunis suggère d'établir explicitement un 'seuil légal de pauvreté'⁸.

Il serait calculé à partir du revenu garanti aux personnes âgées pour ces dernières, et à partir du minimex pour les autres. Le R.G.P.A. serait majoré de 10 % et le montant du minimex de 20 %.

(6) Cf. Fondation Roi Baudouin, *Le débat pauvreté. Comprendre, définir, mesurer*, Bruxelles, 1987, p. 62.

(7) Ils correspondent à des montants mensuels et sont donnés en même temps en référence au minimum socio-vital considéré à 100 % et à 75 %. La deuxième colonne attire ainsi l'attention sur les montants de revenus en-dessous desquels les ménages doivent être considérés comme très pauvres.

(8) *Propositions relatives à la lutte contre la pauvreté. 1986-1988*, Cabinet du Secrétaire d'Etat à l'environnement et à l'émancipation sociale M. SMET, 14 mars 1989, pp. 31-36.

10 Ces quelques remarques visent à attirer l'attention sur l'importante différence qui existe entre le minimum socio-vital et les minima garantis par la loi.

Nous verrons que le législateur a de plus en plus tendance à confondre l'un et l'autre, ou en tout cas à tenter de faire admettre que le minimum de moyens d'existence, particulièrement, doit faire office de minimum socio-vital. Cette confusion est dangereuse parce qu'il est notoire que dans la plupart des cas le minimex ou le R.G.P.A. sont à eux seuls insuffisants pour assurer une vie conforme à la dignité humaine⁹. Même si ces prestations ont été progressivement augmentées, elles n'atteignent pas le minimum socio-vital^{10, 10bis}.

(9) Cf. A. NAYER, 'La loi du 7 août 1974 instituant le droit à un minimum de moyens d'existence. Quelques réflexions critiques. Son incidence sur une conception générale de la sécurité sociale', *J.T.T.*, 1975, p. 229, note 36.

(10) Voir *infra*, nos 59 à 61 et 86.

(10bis) En passant à l'écriture italique, l'auteur veut marquer la différence entre les paragraphes concernant l'exposé du droit et ceux du commentaire personnel.

II. Quelques remarques communes aux systèmes non contributifs

A. Caractère supplétif et prise en compte du besoin réel

11 Le caractère supplétif des prestations et l'exigence de preuve du besoin réel est le corollaire du caractère non contributif des systèmes d'aide sociale.

12 Le revenu garanti aux personnes âgées, les prestations familiales garanties, les allocations aux handicapés, le minimum de moyens d'existence et l'aide sociale, ne sont octroyés que dans la mesure où des prestations de sécurité sociale ne sont pas accordées¹¹.

13 Les prestations sont diminuées des ressources dont la loi impose la prise en compte, souvent à travers une réglementation relativement fouillée, différente selon la loi envisagée.

14 La réalité de ces ressources est établie en principe par une enquête imposant au demandeur de répondre de façon précise aux diverses demandes d'informations, de les certifier sincères et complètes, et souvent d'accepter la visite d'un enquêteur ou d'une enquêtrice à son domicile¹². L'Administration des contributions vérifie, le cas échéant, les affirmations du requérant. L'organisme concerné demande parfois à ce dernier son 'accord' pour délier son organisme bancaire du secret.

15 Les revenus du travail notamment sont déduits des prestations prévues par la loi, sous réserve de quelques immunisations.

(11) Cette règle n'est pas absolue. Ainsi, dans une faible mesure, le R.G.P.A. peut être cumulé avec une pension de retraite (A.R. du 29 avril 1969, art. 48). La perception d'allocations familiales n'est pas prise en compte pour le calcul du minimex ou des allocations aux handicapés.

(12) Il y a des exceptions. Ainsi, les prestations familiales garanties sont accordées sans enquête sur les ressources si la personne qui a la charge de l'enfant bénéficie du minimex, ou du R.G.P.A., sans être établie avec une autre personne. Mais alors l'enquête a eu lieu, antérieurement et par hypothèse, en application de la loi du 1^{er} avril 1969 ou de la loi du 7 août 1974.

Ainsi, le montant du R.G.P.A. est diminué de la partie des ressources qui excède 10.000 F par an, ou 12.500 F par an si le demandeur est 'chef de ménage' au sens de l'article 21 de l'A.R. du 29 avril 1969¹³. Le montant des allocations aux handicapés est diminué du montant du revenu à prendre en considération, qui dépasse les plafonds de 12.500 F, 10.000 F ou 6.250 F par an selon qu'il s'agit d'un bénéficiaire ayant des personnes à charge, d'un bénéficiaire isolé ou d'un bénéficiaire cohabitant. Le montant du minimex est diminué de la partie des ressources qui excède respectivement 12.500 F, 12.500 F, 10.000 F ou 6.250 F par an, selon que le demandeur appartient à la catégorie des conjoints, des isolés avec enfant mineur, des isolés ou des cohabitants.

16 Un arrêté royal récent complète sur ce point la réglementation relative au minimum de moyens d'existence :

'En vue de favoriser l'intégration socio-professionnelle du bénéficiaire du minimum de moyens d'existence, les revenus nets provenant d'une mise au travail ou d'une formation professionnelle réalisées à l'intervention de centre public d'aide sociale, du service régional de l'emploi ou de personnes, d'établissements ou de services avec lesquels le centre public d'aide sociale a conclu une convention conformément à l'article 61 de la loi du 8 juillet 1976 organique des centres publics d'aide sociale sont pris en considération sous déduction faite des montants suivants :

- à concurrence de 6.000 F par mois au cours des douze premiers mois prenant cours le premier jour de la mise au travail ou de la formation professionnelle ;
- à concurrence de 5.000 F par mois au cours des douze mois suivants ;
- à concurrence de 3.000 F par mois au cours des douze derniers mois¹⁴.

17 Dans toutes les législations commentées est inscrite une obligation générale de sincérité, imposant notamment aux bénéficiaires de signaler tout changement de leur situation.

18 Des sanctions administratives et pénales sont prévues en cas de fraude. Les sanctions administratives consistent assez logiquement en une suppression du bénéfice de la prestation pendant une période fixée par la loi entre un minimum et un maximum.

19 *La conséquence de l'exigence de preuve du besoin est une dépendance accrue vis-à-vis des pouvoirs publics et la possibilité d'une remise en question permanente du bénéfice des prestations.*

(13) Sont aussi immunisés 10% des pensions de retraite et de survie.

(14) Art. 2 de l'A.R. du 29 mai 1990 modifiant l'A.R. du 30 octobre 1974 portant règlement général en matière de minimum de moyens d'existence, *M.B.*, 30 juin 1990, p. 13 161. Pour des conjoints cohabitants, les montants sont multipliés par deux s'ils réunissent chacun les conditions prévues à l'al. 1^{er}. Les montants sont indexés.

20 *Les dangers d'atteinte aux limites raisonnables du droit à la vie privée sont évidentes et d'ailleurs souvent soulignées par les praticiens¹⁵. Partout où la loi est muette quant aux renseignements qui peuvent être demandés et obtenus, les seules garanties résident dans la déontologie des fonctionnaires ou des travailleurs sociaux impliqués dans l'enquête. Cette déontologie n'est pas codifiée et les manquements très difficiles à établir.*

21 *Les sanctions administratives sont d'autant plus redoutables que l'on se trouve en présence de situations sociales dans lesquelles la constatation d'une fraude n'exclut pas, dans la majorité des cas, un besoin réel de ressources immédiates. Les sanctions financières prises à l'égard des parents frappent évidemment aussi les enfants.*

22 *L'immunisation d'un faible montant de ressources annuelles sont quasi symboliques. Les modifications récentes du système en matière de minimex sont par contre les bienvenues, même si elles devraient viser n'importe quel revenu professionnel. Financièrement, les bénéficiaires n'ont aucun intérêt à occuper un emploi rémunéré qui ne rapportait pas plus que les prestations prévues, puisque ces revenus sont 'taxés' à 100 %.*

B. Variation du montant des prestations en fonction de la composition de la famille

23 Cette caractéristique des systèmes non contributifs est liée à la référence au besoin réel. Partant de l'idée que les dépenses des personnes qui cohabitent sont inférieures à celles d'un individu isolé, parce que partagées, le législateur tient compte de la composition de la famille pour fixer le montant de la prestation.

24 Ainsi, le revenu garanti aux personnes âgées prévoit des montants plus importants si le demandeur est marié et non séparé de corps. Le taux 'isolé' est applicable si des époux sont séparés de fait depuis plus de dix ans.

Les allocations aux handicapés varient selon que le bénéficiaire a ou non des personnes à charge, qu'il est isolé ou cohabitant.

(15) Cf. p. ex. X. DE BEYS, 'La vie privée et les lois d'assistance sociale', *Ann.Dr.*, 1984, pp. 257-271.

Le montant du minimum de moyens d'existence varie pour des conjoints vivant sous le même toit, pour une personne isolée ou pour une personne qui cohabite uniquement avec des enfants mineurs célibataires, qui sont à sa charge, ou pour toute autre personne cohabitant avec une ou plusieurs personnes.

Dans ce système, le montant destiné à la personne isolée est toujours le plus élevé, si on considère le chiffre moyen par individu.

25 La prise en compte des ressources des conjoints ou des 'cohabitants' produit le même effet. A cet égard, chacune des lois commentées fonctionne selon des règles particulières qu'il n'est pas possible de décrire ici. Retenons par exemple que le R.G.P.A. est diminué du montant des revenus du demandeur et de son conjoint, mais ne vise pas la personne cohabitante. La loi du 7 août 1974 instituant le minimum de moyens d'existence prévoit la *faculté* de prendre en compte également les revenus de la personne cohabitante, mais l'arrêté royal du 21 juin 1990 en fait une obligation¹⁶. Le montant des allocations aux handicapés impose, le cas échéant, de prendre en compte le montant du revenu de la personne avec qui le demandeur cohabite.

26 *En raison de ce qu'on a appelé le cumul social, la formation d'une famille ou le maintien d'un couple ne sont donc nullement encouragés, au contraire. Les personnes dont le revenu est trop bas, qui vivent avec leur conjoint ou avec une autre personne, peuvent, de manière assez évidente, avoir avantage à se séparer.*

On peut se demander si le coût social d'un tel système, la déstabilisation des familles qu'il induit, voire les fraudes qu'il encourage, sont à la mesure de l'enjeu financier qu'il représente.

A tout le moins, l'écart entre les prestations 'ménages' et 'isolés' pourrait-il être réduit.

27 *Une harmonisation de l'imputation des revenus des conjoints et cohabitants, dans les différentes législations, serait la bienvenue.*

(16) M.B., 30 juin 1990. Ne faudrait-il pas s'interroger sur la légalité d'un arrêté royal qui rend obligatoire ce qui est facultatif selon la loi habilitante? Celle-ci précise en son art. 5, al. 1^{er}, *in fine*: 'Peuvent également être prises en considération, dans les limites fixées par le Roi, les ressources des personnes avec qui le demandeur cohabite.'

C. Solidarité familiale et solidarité sociale

28 La loi instituant le minimum de moyens d'existence et la loi organique des centres publics d'aide sociale permettent, selon des modalités que nous tenterons de résumer ultérieurement¹⁷, de récupérer l'aide octroyée auprès des débiteurs d'aliments ou de certains d'entre eux, c'est à dire auprès de 'la famille' entendue au sens large¹⁸.

29 L'incidence de la perception de rentes alimentaires est très variable selon la législation considérée.

30 *Le fait que de telles récupérations ne soient pas prévues en matière de R.G.P.A., d'allocations aux handicapés et de prestations familiales garanties est la trace de plusieurs questions de fond difficiles: quelle est le statut de l'aide sociale par rapport à la sécurité sociale? Quel est le rôle respectif de l'Etat et de la famille¹⁹?*

D. Diversité des organismes débiteurs des prestations et modalités des demandes

31 Le revenu garanti aux personnes âgées est demandé au bourgmestre de la commune dans laquelle le demandeur a sa résidence effective. Il est octroyé par l'Office national des pensions pour travailleurs salariés.

32 Les prestations familiales garanties doivent être demandées à l'Office national d'allocations familiales pour travailleurs salariés et sont payées par celui-ci.

33 L'allocation aux handicapés doit être demandée au bourgmestre de la commune où le handicapé réside effectivement et est octroyée par le Ministre qui a la sécurité sociale dans ses attributions ou les fonctionnaires délégués par lui.

(17) *Infra*, nos 95-101 et 142-149.

(18) Nous n'examinerons pas les cas, limités, dans lesquels l'aide peut être récupérée auprès des bénéficiaires eux-mêmes, auprès des héritiers et légataires, ou auprès d'un tiers responsable de la blessure ou de la maladie. Voir à ce sujet P. SENAËVE, D. SIMOENS et H. FUNCK, *Le droit au minimex et à l'aide sociale accordés par les C.P.A.S.*, Bruxelles-Bruges, éd. La Charte, 1989, nos 640-666 et 733-741.

(19) Sur ces questions, cf. p. ex. M. Th. MEULDERS, 'Famille Etat et sécurité économique d'existence dans la tourmente', *J.T.*, 1986, p. 3; J. FIERENS, 'Etat et familles', *Annales de Vaucresson*, 1987, pp. 249-270.

34 Le minimum de moyens d'existence est demandé au C.P.A.S. compétent et payé par ce même Centre.

35 L'aide sociale prévue par la loi du 8 juillet 1976 est demandée au C.P.A.S. et assurée par lui.

36 Le minimum de moyens d'existence et l'aide sociale peuvent et doivent être accordés d'office. Les autres prestations non contributives dépendent d'une demande introduite par l'intéressé.

37 Divers correctifs existent.

Ainsi, par exemple, une demande de pension introduite en qualité de travailleur salarié ou en qualité d'indépendant vaut demande de revenu garanti aux personnes âgées si cette demande n'aboutit pas à l'octroi d'un montant de pension qui empêcherait l'octroi de ce revenu garanti.

Surtout, l'article 60, § 1^{er}, de la loi du 8 juillet 1976 dispose que le Centre public d'aide sociale fournit tous conseils et renseignements utiles et effectue les démarches de nature à procurer aux intéressés tous les droits et avantages auxquels ils peuvent prétendre dans le cadre de la législation belge ou étrangère.

38 *Le système repose donc, dans la plupart des cas, sur le présupposé d'une connaissance suffisante de ses droits par le demandeur.*

39 *L'article 60, § 1^{er}, de la loi du 8 juillet 1976 a les défauts de ses qualités: il est à ce point général que l'on peut douter de ce que les membres d'un C.P.A.S. soient en mesure d'effectivement connaître tous les droits dont jouit une personne et de contribuer à en assurer l'exercice. Cette disposition substitue à l'initiative de l'intéressé l'initiative du C.P.A.S. En cas de carence de celui-ci, ou si la personne démunie n'est pas en contact avec le C.P.A.S., le bénéfice des prestations non contributives pourrait ne pas lui être accordé, à défaut de demande.*

40 *Les C.P.A.S. appliquent-ils rigoureusement l'article 60, §, 1^{er}, lorsqu'il s'agit de faire valoir des droits contre eux-mêmes?*

41 *On pourrait parfaitement imaginer que toutes les prestations de sécurité sociale et d'aide sociale soient demandées de la même manière, au même endroit, et payées par la même personne juridique, laissant aux différentes instances nationales, communautaires, régionales ou locales, le soin d'aiguiller les demandes en amont et d'imputer les prestations fournies sur les budgets correspondants²⁰.*

(20) Une lecture optimiste de la loi du 15 janvier 1990 relative à l'institution d'une Banque-carrefour de la sécurité sociale (*M.B.*, 22 février 1990, p. 3.288) permettrait peut-être de découvrir la trace d'un pas dans cette direction.

E. Conditions de nationalité ou de résidence

42 Les prestations non contributives sont en principe réservées aux Belges. Le législateur n'a pas entendu faire face à lui seul aux dimensions internationales de la pauvreté et refuse d'attirer — ou d'accepter — en Belgique des personnes démunies de nationalité étrangère.

43 Deux exceptions existent cependant.

1. La première, majeure, est contenue dans la loi du 8 juillet 1976 qui garantit le droit à l'aide sociale à 'toute personne'. Cette généralisation n'est cependant absolue qu'en apparence. En effet, le principe d'universalité est battu en brèche par une disposition introduite par la loi du 28 juin 1984 dans l'article 57 de la loi organique des C.P.A.S., qui prévoit que 's'il s'agit d'étrangers qui ne sont ni autorisés ni admis à séjourner plus de trois mois ou à s'établir dans le Royaume ou d'étrangers qui séjournent illégalement dans le Royaume, l'aide se limite à l'aide matérielle et médicale nécessaire pour assurer la subsistance. Dans ce cas, l'aide matérielle peut n'être assurée que par des prestations en nature'.

44 *L'importance de cette généralisation maximale ne saurait être sous-estimée parce qu'elle indique le lieu le plus avancé de la convergence entre notre système d'aide sociale et les droits de l'homme.*

45 *Les questions de principe soulevées par le nouvel article 57 demeurent inaperçues par la plupart des commentateurs.*

46 *Si la ratio politique de cette disposition est évidente, il faut regretter qu'elle ait pour conséquence de toucher ainsi au principe acquis par l'article 1^{er} de la loi. En effet, ou bien l'aide matérielle et médicale nécessaire pour assurer la subsistance, au besoin octroyée sous forme de prestations en nature, est suffisante pour garantir la dignité humaine, et l'introduction de cette nouvelle disposition était superflue; ou bien une telle aide ne garantit pas nécessairement la dignité humaine, et priver de cette garantie certains étrangers, fussent-ils en séjour illégal dans le Royaume, est, cette fois, directement contraire aux engagements de la Belgique en matière de droits de l'homme.*

47 2. La seconde importante exception à la condition de nationalité est déduite du droit communautaire européen. La Cour de justice des Communautés européennes assimile les prestations non contributives, en principe réservées aux nationaux dans notre législation, soit à des prestations de sécurité sociale, soit à des

'avantages sociaux'²¹. Leur octroi ne peut entraîner de discriminations entre les ressortissants des Etats membres de la C.E.E.

48 La condition de nationalité est dès lors progressivement remplacée par une condition de résidence.

49 *La réglementation communautaire a ainsi entraîné des effets pervers, au détriment des nationaux.*

Pour l'application de la loi sur le minimum de moyens d'existence, par exemple, un arrêté royal du 8 janvier 1976 en étendait le champ d'application aux étrangers ressortissant d'un pays membre de la C.E.E., mais leur imposait une condition de résidence préalable de cinq ans sur le territoire belge. Suite à deux arrêts rendus par la Cour de justice le 27 mars 1985, condamnant la Belgique, le législateur a imposé une condition de résidence effective en Belgique à tous les bénéficiaires potentiels du minimex, Belges ou étrangers, prétendant supprimer ainsi toute discrimination. A l'heure actuelle, le demandeur doit avoir sa résidence effective en Belgique au moment de la demande et doit également y avoir résidé soit de manière habituelle et continue pendant au moins les cinq dernières années qui précèdent la date de l'octroi du minimum de moyens d'existence, soit pendant dix années sur l'ensemble de sa vie.

Cette méthode utilisée par le législateur pour lever une discrimination imposée aux ressortissants étrangers des pays membres de la C.E.E. en étendant aux Belges des dispositions restrictives n'a pas mis fin aux controverses. On critique notamment le fait que la nouvelle condition sera plus aisément remplie par les Belges que par les étrangers, de sorte qu'elle permettra de nouveau l'exclusion de ces derniers et constituera une discrimination indirecte²².

50 *Pour les ressortissants belges eux-mêmes, la condition de résidence peut exclure du bénéfice de la loi certaines personnes démunies, que les déménagements fréquents, l'absence d'inscription régulière dans les registres de la population ou des périodes de vagabondage empêchent de ramener la preuve de résidence effective dans le Royaume.*

F. Les recours

51 Les prestations non contributives sont constitutives de droits subjectifs dans le chef des bénéficiaires. Il est donc essentiel que les décisions prises par les administrations puissent faire l'objet d'un recours.

52 Celui-ci est toujours porté devant le tribunal du travail, à l'exception des décisions relatives à l'aide sociale individuelle fondées sur la loi du 8 juillet 1976, portées devant les chambres de recours provinciales sans possibilité d'appel sur le fond²³.

53 *Les litiges relatifs à la récupération du minimex et de l'aide sociale sont de la compétence des tribunaux ordinaires.*

54 *La compétence donnée aux chambres de recours créées par la loi organique des C.P.A.S., en matière d'aide individuelle, a été critiquée à maints égards.*

L'interprétation qui a été donnée à l'effet dévolutif du recours porté devant ces organes en a fait une révision davantage qu'un véritable recours. Les chambres de recours ne statuent en effet pas en fonction de la situation existant au moment de la demande ou de la décision du C.P.A.S., mais en fonction de la situation existant au moment où elles jugent.

55 *En outre, la confusion est entretenue dans l'esprit des requérants, souvent peu en mesure d'obtenir aisément une information juridique correcte, surtout en cas d'intérêts contraires à ceux du C.P.A.S. Selon sa nature, la décision du Centre peut ressortir à la compétence du tribunal du travail ou de la chambre de recours. Des décisions complexes peuvent nécessiter l'introduction de deux procédures. En cas d'erreur, celle-ci risque de n'apparaître qu'après l'expiration du délai utile pour l'introduction de la procédure adéquate.*

56 *Tout plaide pour que les décisions rendues en matière d'aide sociale individuelle, sur base de la loi du 8 juillet 1976, relève également de la compétence du tribunal du travail²⁴.*

(23) Voir l'A.R. du 9 mars 1977 relatif aux chambres de recours instituées par la loi du 8 juillet 1976 organique des centres publics d'aide sociale.

(24) Cette question est à l'examen au Cabinet du Secrétaire d'Etat à l'environnement et à l'émancipation sociale. Cf. les deux études menées l'une par le Centre de recherche droit et sécurité d'existence, Faculté de droit, F.U.N.D.P., *Recours contre les décisions des C.P.A.S. en matière de minimex et d'aide sociale*, 1990, et l'autre par l'Institut voor sociaal recht de la K.U. Leuven, *Beroep tegen O.C.M.W.-beslissingen inzake bestaansminimum en maatschappelijke dienstverlening*, 1990.

(21) Cf. J. FIERENS, *Droit et pauvreté*, o.c., n°s 688-702.

(22) SENAËVE c.a., o.c., n° 27 et les autres opinions citées.

III. Examen sommaire des différents régimes non contributifs

57 On se bornera ici à indiquer à gros traits les grandes lignes des régimes envisagés, en s'arrêtant le cas échéant sur des difficultés particulières²⁵. Le minimum de moyens d'existence et l'aide sociale *sensu stricto* visent des situations moins spécifiques que le R.G.P.A., les prestations familiales garanties ou les allocations aux handicapés et concernent donc potentiellement une population plus large. Nous leur consacrons davantage de développements.

A. Le revenu garanti aux personnes âgées

58 Le montant du revenu garanti aux personnes âgées, accordé aux hommes d'au moins 65 ans et aux femmes d'au moins 60 ans, s'élevait au 1^{er} novembre 1990, à 23.532 F par mois au taux 'ménage' et à 17.649 F au taux 'isolé'.

59 Il peut être augmenté par arrêté royal délibéré en Conseil des Ministres. Il est indexé²⁶.

60 Ces chiffres correspondent aux montants du minimum de moyens d'existence pour les catégories équivalentes.

61 *En réalité, c'est le minimex qui a été aligné, en 1974, sur le montant du R.G.P.A. Il reste donc à savoir comment ce dernier a été déterminé. Les travaux parlementaires indiquent que le budget prévu a été divisé par le nombre supposé de bénéficiaires potentiels que l'on avait évalué, sans aucune base sérieuse, à 36.000.*

(25) Pour plus de détails, on se reportera par exemple à P. DENIS, *Droit de la sécurité sociale*, 5^{ème} éd., Larcier, 1986 et *Mise à jour au 5 janvier 1989 de la cinquième édition*, 1989. Pour la loi du 8 juillet 1976, qui n'est pas analysée dans l'ouvrage de Monsieur DENIS, et pour l'étude approfondie du minimum de moyens d'existence, cf. P. SENAËVE *et al.*, *o.c.*

(26) La loi a également prévu l'utilisation par le Roi d'un 'coefficient de réévaluation'. Celui-ci est cependant resté égal à 1 depuis 1976.

Le Ministre avait indiqué: 'Il est évident que par "revenu garanti" on n'entend pas "minimum vital"' 27.

Le législateur semble avoir complètement oublié cette différence aujourd'hui.

B. Les allocations familiales garanties

62 Les prestations familiales garanties comprennent l'allocation de naissance et les allocations familiales.

63 Depuis un arrêté royal du 31 mars 1987, leur taux est celui des allocations du régime des travailleurs salariés. Les allocations familiales sont octroyées au taux majoré²⁸, pour les deux premiers enfants, et au taux ordinaire à partir du troisième enfant.

Du seul point de vue du montant de la prestation, les régimes sont donc comparables.

64 Outre la condition de preuve du besoin pour l'octroi des prestations garanties, une autre différence avec le régime des travailleurs salariés doit être mentionnée. Si l'enfant est placé à charge d'une autorité publique, dans une institution ou chez un particulier, les prestations familiales garanties ne sont pas dues. Dans le régime des travailleurs salariés, l'allocataire perçoit en principe, dans une telle hypothèse, un tiers du montant.

65 Depuis l'arrêté royal n° 242 du 31 décembre 1984, la loi prévoit que s'il n'est pas encore établi que l'enfant n'est pas bénéficiaire de prestations familiales en vertu d'un autre régime, l'Office national d'allocations familiales pour travailleurs salariés paie sous certaines conditions, *par voie d'avance*, les prestations qui peuvent être accordées. Dans ce cas, l'O.N.A.F.T.S. est subrogé de plein droit dans les droits aux prestations familiales qui sont éventuellement dues pour le même enfant et pour la même période.

66 *L'existence même des prestations familiales garanties démontre que, bien que le secteur des allocations familiales soit celui qui a pris le plus de distance par rapport à la condition de travail dans le chef de l'attributaire, il ne suffit pas à prendre en compte la situation de tous les enfants. L'existence des prestations familiales garanties est à la fois l'alibi et la critique de ce secteur.*

(27) *Doc. parl.*, Ch., sess. 1968-1969, 134, pp. 6-8.

(28) Prévu dans certaines conditions pour les enfants de chômeurs et de pensionnés.

67 Elles démontrent aussi qu'il est parfaitement possible de concevoir un système dans lequel l'attributaire n'existe pas et dans lequel, par le fait même, la plupart des difficultés pratiques liées à la recherche de cet attributaire sont supprimées.

68 On ne peut qu'appeler à la nécessaire uniformisation de l'ensemble du secteur des allocations familiales, quel que soit le régime considéré. Ce serait la seule manière de réaliser l'objectif envisagé de nos jours et promis par les deux dernières déclarations gouvernementales, de lier l'octroi des allocations familiales à l'existence même de la charge d'enfant.

69 A juste titre, le système des avances a voulu, en attendant, empêcher que l'octroi des prestations familiales garanties soit lui-même différé par la recherche d'un éventuel attributaire. Cependant, le retard pris dans le traitement des dossiers de prestations familiales garanties fait à lui seul que des familles sont parfois privées plusieurs mois de soutien financier. Par hypothèse, ce sont les familles qui peuvent le moins facilement s'en passer. La liquidation brusque d'importants montants sont à l'origine de graves difficultés de gestion dans le chef des bénéficiaires.

70 Il faut toutefois tenir compte des innovations apportées dans le secteur des allocations familiales des travailleurs salariés par la loi du 22 décembre 1989, visant à mieux assurer la régularité du paiement (trimestrialisation du droit, paiements provisionnels)²⁹.

71 D'une manière générale, les lois de sécurité sociale et d'aide sociale devraient prévoir le paiement progressif des arriérés, sous réserve d'indispensables exceptions, en cas notamment d'endettement dû au retard de paiement de ces prestations³⁰.

72 L'octroi d'un tiers des allocations familiales garanties dans le cas où l'enfant bénéficiaire est placé se justifierait pleinement : un enfant placé entraîne une charge financière pour ses parents, surtout si les contacts et les visites sont fréquents, ou s'ils doivent être encouragés. Les prestations familiales garanties visent par hypothèse une population défavorisée, puisqu'exclue des circuits habituels de l'emploi et du bénéfice des allocations de chômage, au sein de laquelle les placements sont plus fréquents.

(29) Voir le rapport de Monsieur DISPERSYN.

(30) C'est ce qu'a fait un récent A.R. en matière d'allocations aux handicapés : A.R. du 5 mars 1990 fixant les conditions dans lesquelles le paiement des allocations aux handicapés est étalé, *M.B.*, 5 avril 1990, p. 6.386.

Refuser aux parents une intervention financière à titre de prestations familiales revient à l'évidence à décourager les relations avec l'enfant. La déclaration d'abandon d'un enfant mineur (art. 370bis et s. C. civ.) seront éventuellement l'ultime sanction de ce découragement.

C. Les allocations aux handicapés

73 L'octroi d'allocations aux handicapés est actuellement régi par la loi du 27 février 1987 et par son arrêté d'exécution du 6 juillet 1987³¹.

74 Trois sortes d'allocations sont prévues :

- l'allocation de remplacement de revenus, destinée au handicapé dont la capacité de gain est limitée et qui ne dispose pas de revenus suffisants ;
- l'allocation d'intégration, octroyée au handicapé dont le manque d'autonomie ou dont l'autonomie réduite sont établies ;
- l'allocation pour l'aide aux personnes âgées, accordée au handicapé âgé d'au moins 65 ans dont le manque ou la réduction d'autonomie est établi³².

75 Les deux premières allocations peuvent être cumulées.

76 Aucune distinction n'est plus faite, comme auparavant, selon la cause du handicap.

77 Le montant des allocations est fixé par arrêté royal. La loi précise toutefois que le montant des allocations de remplacement de revenus pour le bénéficiaire ayant des personnes à charge, le bénéficiaire isolé et le bénéficiaire cohabitant est au moins égal au montant du minimum de moyens d'existence fixé respectivement pour les conjoints vivant sous le même toit, la personne isolée ou la personne qui y est assimilée, et pour toute autre personne cohabitant avec une ou plusieurs personnes.

78 Le montant de l'allocation de remplacement est lié à l'indice des prix à la consommation, en sorte qu'il atteignait, à la date du 1^{er} novembre 1990, 23.531 F par mois pour un bénéficiaire ayant des personnes à charge, 17.648 F par mois pour un bénéficiaire isolé et 11.766 F par mois pour un bénéficiaire cohabitant.

(31) Dans certains cas, la loi précédente, du 27 juin 1969, reste d'application.

(32) Cette troisième catégorie a été créée par la loi-programme du 22 décembre 1989. Voir aussi l'A.R. d'application du 5 mars 1990, *M.B.*, 5 avril 1990, p. 6.387.

79 L'allocation d'intégration et l'allocation pour l'aide aux personnes âgées, elles aussi indexées, sont forfaitaires et varient selon le degré d'autonomie.

80 L'allocation d'intégration est égale, au 1^{er} novembre 1990, à 2.470 F par mois, 8.415 F par mois, 13.446 F par mois et 19.589 F par mois, selon que le handicapé appartient à la catégorie I, II, III ou IV. Ces différentes catégories sont déterminées à l'aide d'une échelle 'médico-sociale', qui tient compte des facteurs suivants : possibilité de se déplacer, possibilité d'absorber ou de préparer sa nourriture, possibilité d'assurer son hygiène personnelle et de s'habiller, possibilité d'assurer l'hygiène de son habitat et d'accomplir des tâches ménagères, possibilité de vivre sans surveillance, d'être conscient des dangers et d'être en mesure d'éviter des dangers, possibilité de communiquer et d'avoir des contacts sociaux.

81 L'allocation d'aide aux personnes âgées est égale, au 1^{er} février 1990 à 7.743 F par mois, 9.414 F par mois et 11.085 F par mois selon que le handicapé appartient à la catégorie I, II ou III. Ces catégories sont cette fois définies selon un système de 'points' particulier.

82 *Les allocations de remplacement de revenu ont été alignées exactement sur le montant du minimum de moyens d'existence. On voit de quelle manière la confusion est entretenue entre le minimum socio-vital et le minimex, au point que celui-ci devient ici tout simplement la référence légale.*

83 *Il ne faut toutefois pas perdre de vue le cumul possible avec l'allocation d'intégration.*

84 *On peut en conclure que si la situation financière du handicapé n'est pas, il s'en faut de beaucoup, confortable, ses revenus, par le biais de l'allocation d'intégration, peuvent fréquemment être supérieurs au revenu garanti aux personnes âgées ou au minimum de moyens d'existence.*

85 *Les problèmes majeurs du système instauré ne semblent pas résider dans la loi. A l'heure actuelle, la principale difficulté à laquelle sont soumis les bénéficiaires est la lenteur administrative du traitement des dossiers. Le service compétent du Ministère de la prévoyance sociale accuse un retard souvent insupportable pour les personnes handicapées qui attendent parfois plusieurs mois avant de voir statuer sur leurs droits, et plus longtemps encore avant d'obtenir la liquidation des arriérés auxquels elles ont droit. La situation devient ubuesque en cas de litige.*

D. Le minimum de moyens d'existence

1. Montant

86 Au 1^{er} novembre 1990, les montants mensuels sont les suivants³³ :

<i>catégorie</i>	<i>montant</i>
conjoint	23.532
isolé avec enfant mineur	21.178
isolé	17.649
cohabitant	11.766

2. Une condition particulière : la disposition au travail

87 L'article 6 de la loi du 7 août 1974 énonce que 'pour l'octroi et le maintien du minimum de moyens d'existence, l'intéressé doit faire la preuve qu'il est disposé à être mis au travail, à moins que cela s'avère impossible pour des raisons de santé ou d'équité'.

88 Cette disposition doit être mise en rapport avec l'article 1^{er} qui porte que le droit au minimum de moyens d'existence est ouvert à qui 'ne dispose pas de ressources suffisantes et n'est pas en mesure de se les procurer soit par ses efforts personnels, soit par d'autres moyens'.

89 De très nombreux litiges relatifs à l'application de cette disposition ont donné lieu à une abondante jurisprudence administrative et judiciaire.

90 On s'est demandé notamment si la disposition au travail doit être appréciée par référence aux critères applicables en matière de chômage. La réponse est négative. On admet que la règle doit être envisagée avec une certaine souplesse en tenant compte des diverses particularités de chaque cas concret.

Les critères d'appréciation progressivement dégagés par les juridictions du travail sont multiples : passé professionnel, incidence du caractère volontaire ou non du chômage, présentation de l'intéressé à tout offre d'emploi, etc.

(33) Les montants du minimum de moyens d'existence ont été augmentés à diverses reprises, en termes absolus, depuis 1983.

Les raisons d'équité et de santé visées par la loi peuvent également être multiples : charge d'enfant, soins devant être apportés à des proches, âge, absence de formation professionnelle.

91 *La pratique des C.P.A.S. a révélé que la condition de disposition au travail peut donner lieu aux pires ou aux meilleures initiatives.*

Certains C.P.A.S. se contentent d'exiger un nombre déterminé d'attestations de demandes d'emploi, en sorte que les 'bénéficiaires' sont contraints d'user beaucoup de temps et d'énergie (voire d'argent !) au rassemblement de ces documents. Dans certains cas, le paiement du minimum de moyens d'existence est différé jusqu'à ce qu'ils aient été réunis, ce qui est sans aucun doute illégal.

D'autres centres appliquent la loi de manière plus constructive et s'efforcent de mettre en place de véritables formations et orientations professionnelles accessibles à ceux qui sont, par hypothèse, exclus des circuits habituels de l'emploi³⁴.

92 *La faiblesse de la loi est probablement, en effet, de se contenter d'imposer la condition de disposition au travail, sans mettre en place des mécanismes permettant une insertion professionnelle active et réfléchie. C'est surtout dans les lois particulières, nées de multiples tentatives de résorber le chômage, que les bénéficiaires du minimum de moyens d'existence devront chercher des possibilités de formation et de réinsertion.*

Si dans un premier temps, les divers programmes de réinsertion en matière d'emploi ne visaient que les chômeurs indemnisés, beaucoup ont été progressivement étendus à toute personne sans travail.

93 *Une autre faiblesse considérable de l'article 6 de la loi du 7 août 1974 réside dans le fait qu'il met le fardeau de la preuve de la disposition au travail à charge du demandeur de minimex. La catégorie sociale bénéficiaire du minimex ne regroupe pas des personnes habituées à solliciter des emplois par écrit ou à entreprendre des démarches très structurées. Dans beaucoup de cas, une maîtrise suffisante de la lecture et de l'écriture n'existe pas. Or, la loi impose au demandeur de faire positivement la preuve de toutes les démarches accomplies avant de demander le bénéfice de la prestation, et de continuer à les accomplir après son octroi. En cas de litige, il semble relativement facile pour le C.P.A.S. d'arguer de l'absence de preuves précises.*

94 *Sans vouloir discuter ici la légitimité de la condition de disposition au travail, qui mériterait une réflexion approfondie faisant notamment apparaître les multiples sens possibles du 'travail' exigé, il faut suggérer, en attendant de véritables structures de formation professionnelle visant explicitement et en priorité les plus défavorisés, de renverser la charge de la preuve. Ce serait au C.P.A.S. à établir la mauvaise volonté du demandeur ou du bénéficiaire du minimex.*

(34) Cf. Fondation Roi Baudouin, 'Au travail', 1987.

3. La place des débiteurs d'aliments

95 A diverses reprises, la loi du 7 août 1974 fait allusion aux obligations alimentaires.

En vertu de l'article 6, alinéa 2, le demandeur de minimum de moyens d'existence, avant l'octroi de celui-ci, peut être contraint de faire valoir ses droits à l'égard des personnes qui lui doivent des aliments.

Ces dernières sont limitées à son conjoint et à ses ascendants et descendants du premier degré.

Il s'agit donc d'une simple faculté.

96 L'article 8, § 4, prévoit que le centre peut agir de plein droit au nom et en faveur de l'intéressé afin de faire valoir les droits visés à l'article 6.

97 Par ailleurs, le recouvrement (*a posteriori* cette fois), du minimum de moyens d'existence, à charge des débiteurs d'aliments, avait été prévu dès l'origine à titre de faculté laissée à l'appréciation du C.P.A.S. Depuis l'arrêté royal n° 244 du 31 décembre 1983, cette faculté est devenue une obligation de principe.

98 De multiples exceptions ont cependant progressivement rendu la matière inextricable.

99 Retenons seulement qu'il existe une exception d'ordre général au recouvrement du minimex, à savoir une considération d'«équité» ou d'absence de rentabilité suffisante.

Si l'octroi du minimex est supposé inférieur à trois mois le recouvrement n'est pas obligatoire.

100 Le minimum de moyens d'existence doit être recouvré auprès du conjoint du demandeur, auprès de ses ascendants et descendants au premier degré. Les autres débiteurs d'aliments sont exclus. L'ex-conjoint n'est donc pas visé.

101 Les débiteurs ne seront cependant tenus que pour autant que leur revenu imposable dépasse 500.000 F par an, augmentés de 70.000 F par personne à charge. Ce montant étant indexé, il s'élevait au 1^{er} janvier 1990 à 562.865 F et 78.802 F.

102 *Il semble que les C.P.A.S. fassent une application modérée de la possibilité du renvoi préalable vers les débiteurs d'aliments, et que la procédure de l'article 8, dont le caractère malencontreux saute aux yeux, soit rarissime.*

103 *En matière de récupération du minimex auprès des débiteurs d'aliments, le législateur n'a manifestement pas su concilier; à travers les textes, deux tendances en opposition entre elles : la première qui estime que la solidarité familiale, concrétisée par les obligations alimentaires, doit prévaloir sur la solidarité collective,*

et la seconde qui indique que cette solidarité familiale est limitée, dans les faits et dans les mentalités.

104 Les réactions qui suivirent la promulgation de l'arrêté-loi n° 244 furent violentes, tant de la part des C.P.A.S. que des associations de défense des pauvres, ou que des bénéficiaires du minimex eux-mêmes. Les C.P.A.S. sont débordés par les problèmes nés de la recherche des débiteurs d'aliments et de leur interpellation, pour un résultat financier souvent médiocre. Ces débiteurs peuvent être en effet répartis aux quatre coins du pays, voire de la planète... Les bénéficiaires potentiels du minimex craignent de s'adresser au C.P.A.S., de peur que des membres de leur famille ne soient interpellés. Les débiteurs d'aliments eux-mêmes se voient souvent réclamer des sommes considérables sans que le centre ne prenne nécessairement la peine de leur indiquer dans quelle mesure leurs obligations à l'égard du C.P.A.S., agissant alors en vertu d'un droit propre, peuvent être limitées.

105 Suite à ces réactions, mais sans résoudre les problèmes, le système de recouvrement du minimex fut progressivement réaménagé par le jeu de multiples exceptions à ce point nombreuses et confuses qu'il est vain d'en vouloir faire l'exposé complet. Au surplus, la qualité des textes qui ont suivi l'arrêté royal n° 244, et singulièrement celle de l'arrêté royal du 9 mai 1984, est très médiocre.

106 La référence à l'«équité», à elle seule, en dit long sur l'incapacité du législateur de déterminer adéquatement dans quel cas la récupération se justifie.

107 Les règles relatives au recouvrement de l'aide sociale (loi du 8 juillet 1976) sont semblables mais non identiques³⁵. On n'aperçoit pas pourquoi la réglementation, inutilement compliquée, n'est pas la même pour l'application des deux types de prestations octroyées par les C.P.A.S.

4. La question de l'insaisissabilité éventuelle du minimum de moyens d'existence

108 De la combinaison des articles 1409, 1410 et 1412 du Code judiciaire, il résulte que les créanciers d'aliments du bénéficiaire du minimum de moyens d'existence sont autorisés à pratiquer saisie du minimex pour le tout, s'ils sont contraints de recourir à l'exécution forcée.

(35) Cf. *infra*, n°s 141-148.

109 Des décisions isolées ont déclaré le minimum de moyens d'existence insaisissable, mais elles ne reposent sur aucun fondement légal³⁶.

110 Il a été préconisé de modifier la loi sur ce point et de rendre le minimex totalement insaisissable et incessible.

Il n'est pas certain que cette proposition, à première vue raisonnable, constitue un avantage pour la population défavorisée. Par contre, il est certain qu'elle pourrait constituer un avantage pour les C.P.A.S.

S'il est évidemment choquant qu'une personne se voie saisir des sommes indispensables au profit d'un créancier alimentaire peut-être moins nécessaire, la pratique révèle que la majorité des cas ne rejoignent pas cette hypothèse.

Les créanciers alimentaires d'une personne bénéficiant du minimex sont la plupart du temps aussi pauvres que lui, ou davantage. La saisie du minimex est alors la seule possibilité qui s'offre à eux. Si le minimex est saisi, le C.P.A.S. octroie normalement au saisi une aide au moins équivalente, cette fois à titre d'aide sociale basée sur la loi du 8 juillet 1976. De cette manière, le C.P.A.S. paie deux fois, une fois pour le créancier d'aliments, une fois pour le débiteur d'aliments.

Si le minimex est rendu insaisissable, le C.P.A.S. ne paiera plus qu'une fois, et le créancier n'aura d'autre solution, dans la majorité des cas, que de s'adresser lui-même à son C.P.A.S., souvent différent de celui du débiteur. Deux personnes au lieu d'une dépendront du minimex ou de l'aide sociale, mais la charge sera d'habitude répartie sur deux C.P.A.S. différents.

111 La solution ne réside que dans la création d'un véritable fonds de créances alimentaires.

E. L'aide sociale stricto sensu (loi du 8 juillet 1976)

1. La référence à la dignité humaine

112 La loi du 8 juillet 1976 complète adéquatement les lois précédemment analysées, et spécialement celle du 7 août 1974. Le minimex est en effet une référence

(36) Cf. G. DE LEVAL, *Traité des saisies (règles générales)*, Liège, éd. Faculté de droit de Liège, 1988, n° 91. C'est à tort selon nous que la Cour d'appel de Bruxelles a décidé que le minimum de moyens d'existence n'est pas saisissable sur la base d'une créance d'aliments. Cf. Bruxelles, 30 novembre 1988, R.G. n° 1001/87, partiellement reproduit dans *C.P.A.S. Plus*, octobre 1989, n° 2, pp. 6-7. *Contra* notre opinion, voir encore P. SENAËVE e.a., *o.c.*, n° 231. L'aide sociale (*infra*, n°s 112 et s.) doit par contre être déclarée insaisissable sur la base de l'art. 1408 C. jud.

concrète: le droit à une somme d'argent déterminée par la loi au franc près. Le droit à l'aide sociale comporte au contraire une référence abstraite: la dignité humaine. L'article 1^{er}, alinéa 1, de la loi du 8 juillet 1976 énonce: 'toute personne a droit à l'aide sociale. Celle-ci a pour but de permettre à chacun de mener une vie conforme à la dignité humaine'.

113 L'aide sociale, quelque soit sa forme, et même s'il s'agit d'aide financière, peut évidemment s'ajouter au minimex ou à tout autre revenu.

2. Le contenu de l'aide sociale

114 Sans être concrétisé, le contenu de l'aide sociale est quelque peu spécifié par les articles 57, 58 et 60³⁷. A titre d'exemple, l'article 57, alinéas 2 et 3, dit, dans des termes très englobants, que le C.P.A.S. 'assure non seulement une aide palliative ou curative mais encore une aide préventive. Cette aide peut être matérielle, sociale, médicale, médico-sociale ou psychologique'.

115 Selon le vœux du législateur, la concrétisation du droit à l'aide sociale, ainsi que ses limites, doit être recherchée dans la pratique des C.P.A.S. et dans la jurisprudence des chambres de recours et du Conseil d'Etat³⁸.

116 L'aide sociale, comme on s'en doute, peut revêtir de multiples aspects.

Elle peut consister en aide matérielle: octroi d'une somme d'argent, parfois équivalente au minimex pour des personnes qui n'y ont pas droit, avance sur prestations sociales, aide au logement, intervention dans le paiement du gaz et de l'électricité, aide en nature (charbon, vêtements, bons d'alimentation ...).

117 L'aide immatérielle est constituée par l'affiliation aux organismes de sécurité sociale, l'assistance psychologique, l'assistance juridique, l'aide médicale, etc.

118 Une forme particulière d'aide est prévue par l'article 60, § 7: 'lorsqu'une personne doit justifier d'une période de travail pour obtenir le bénéfice complet de certaines allocations sociales, le centre public d'aide sociale prend toutes dispositions pour lui procurer un emploi. Le cas échéant, il fournit cette forme d'aide sociale en agissant lui-même comme employeur pour la période visée'.

(37) Le centre exerce en outre la tutelle, ou à tout le moins assure la garde, l'entretien et l'éducation, des enfants mineurs d'âges qui lui sont confiés par la loi, les parents ou des organismes publics. Nous n'évoquerons pas ici plus amplement les divers aspects de cette mission spécifique.

(38) Pour un aperçu de celle-ci, cf. J.-M. BERGER, *Le droit à l'aide sociale. Mythes et réalité à la lumière de la jurisprudence des chambres de recours et du Conseil d'état*, Bruxelles, éd. U.V.C.B., 1983; P. SENAËVE e.a., o.c., nos 241 et s.; M. VAN RUYMBEKE et J.-M. BERGER, *Le prix de la dignité humaine*, Bruxelles, éd. U.V.C.B., 1990.

119 Les C.P.A.S. assurent également une certaine forme d'aide collective, principalement par la création d'établissements: hôpitaux, crèches, hômes gériatriques, etc.

120 *La proclamation du droit à l'aide sociale dans la législation interne avait provoqué, au cours de l'élaboration de la loi, une controverse quant à la possibilité d'y voir un droit subjectif. Cette controverse semble aujourd'hui éteinte, mais ce qu'elle indiquait réapparaît ailleurs: les juristes et les tribunaux n'intègrent pas facilement une référence abstraite, pourtant fréquente en matière de droits de l'homme. Ce n'est pas sans surprise qu'on peut lire dans un arrêt du Conseil d'Etat de 21 mai 1981 que le principe de la dignité humaine est 'essentiellement une limitation de l'aide social'³⁹ ... C'est là une perversion des concepts inadmissible.*

121 *La mise au travail par le C.P.A.S. est une des formes d'aide les plus efficaces, tant du point de vue du bénéficiaire que du centre. Les C.P.A.S. ne sont cependant évidemment pas en mesure d'agir comme employeurs à l'égard de tous les bénéficiaires de l'aide sociale. On constate une certaine tendance à utiliser cette disposition légale en faveur de personnes suffisamment rentables dans leurs prestations de travail.*

3. Les avances sur pensions alimentaires

122 La loi du 8 mai 1989 a inséré les articles 68bis à 68quater dans la loi. Pour la première fois, le législateur a prévu qu'un organisme public, le C.P.A.S., est chargé d'allouer des avances sur les termes de pensions alimentaires impayées et de recouvrer ces pensions.

123 On peut considérer qu'il s'agit de la réglementation plus précise d'une possibilité déjà offerte aux C.P.A.S. par les articles 1, 57 et 60 de la loi organique.

A. CONDITIONS

124 La loi subordonne cependant le droit d'obtenir de telles avances à des conditions cumulatives strictes.

i) Certaines doivent être réunies *dans le chef du créancier d'aliments*:

— celui-ci doit être un enfant mineur d'âge ou être bénéficiaire d'allocations fami-

(39) C.E., n° 21.190 du 21 mai 1981, *Rec.*, p. 731.

liales ; dans ce dernier cas, il doit être âgé de 25 ans maximum. La loi ne vise donc pas les créances alimentaires entre adultes, écartant ainsi notamment celles des conjoints ou ex-conjoints entre eux ;

- le créancier d'aliment, doit résider en Belgique ;
- les ressources annuelles de l'enfant cumulées le cas échéant avec celles du père ou de la mère non débiteur de la pension, s'il cohabite avec lui, ne peuvent être supérieures au montant du minimex fixé pour des conjoints vivants sous le même toit.

125 ii) Les conditions qui doivent être réunies dans le chef du débiteur d'aliments sont les suivantes :

- il doit être le père ou la mère de l'enfant. Est donc exclue, outre la dette alimentaire d'un autre membre de la famille, celle qui est basée sur les articles 336 et s. du Code civil, c'est-à-dire qui découle de l'exercice d'une action alimentaire non déclarative de filiation⁴⁰ ;
- le débiteur d'aliments doit résider en Belgique ;
- le débiteur doit s'être soustrait, pendant deux termes, consécutifs ou non, au cours des douze mois précédant la demande, au paiement de la pension alimentaire mise à sa charge ;
- celle-ci doit avoir pour fondement soit une décision de justice exécutoire, soit la convention visée à l'article 1288, 3°, du Code judiciaire, après la transcription du divorce ou de la séparation de corps par consentement mutuel. L'avance n'est pas prévue au cours de la procédure de divorce par consentement mutuel.

126 *La condition de résidence du débiteur en Belgique vise vraisemblablement à faciliter le recouvrement des termes avancés par le C.P.A.S. Elle constitue cependant une des faiblesses du système : il suffit que le débiteur d'aliments ait passé la frontière, ce qui rend d'habitude vaine toute tentative d'exécution par le créancier, pour que les avantages de la nouvelle loi soient refusés à ce dernier. On pense par exemple à toutes les créances alimentaires non recouvrées dans les familles maghrébines, parce que le débiteur est rentré au pays. Cette condition devrait cependant être supprimée dans un proche avenir.*

B. MONTANTS

127 Le montant de l'avance a été limité par un arrêté royal du 14 août 1989 à deux mille francs par mois, diminués d'un éventuel paiement partiel qui n'atteindrait pas ce montant.

(40) Aucune explication logique n'apparaissant, il faut en déduire qu'il s'agit d'une inadvertance du législateur. A l'heure où ces lignes sont écrites, un avant-projet de loi existe tendant à modifier cette anomalie.

128 Aucun terme d'avance n'est consenti si la pension n'atteint pas 400 F par mois.

129 *Les chiffres parlent d'eux-mêmes et rendent compte de la déception que peuvent éprouver ceux qui attendaient l'instauration d'un véritable système d'avance des pensions alimentaires impayées. Toutefois, à l'heure où ces lignes sont écrites, un avant-projet d'arrêté royal existe, visant à doubler le montant de l'avance et à augmenter le plafond de ressources dans le chef du bénéficiaire.*

130 *Jusqu'à présent, le système a été très peu appliqué⁴¹. C'est, notamment, que beaucoup de C.P.A.S. préfèrent accorder 2.000 F d'aide sociale supplémentaire et ne pas tenter de récupérer de si petites sommes.*

C. PROCÉDURE

131 La demande est introduite auprès du C.P.A.S. compétent en fonction du lieu où réside le père ou la mère qui cohabite avec l'enfant, ou l'enfant lui-même s'il vit seul ou s'il vit avec quelqu'un d'autre que son père ou sa mère.

132 La demande est suivie d'une enquête sur les ressources et d'une décision qui doit être prise dans les 30 jours de la demande. La durée d'octroi de l'avance est toujours déterminée.

133 La décision du C.P.A.S. est susceptible de recours devant les chambres de recours provinciales.

D. RECOUVREMENT DE LA PENSION PAR LE C.P.A.S.

134 Le C.P.A.S. procède au recouvrement de l'intégralité des termes de la pension alimentaire qui donne lieu au paiement d'avance, c'est-à-dire d'habitude pour un montant plus élevé que cette avance.

135 Toutefois, aucun recouvrement ne peut être exercé aussi longtemps que le débiteur d'aliments bénéficie de revenus ne dépassant pas le minimum de moyens d'existence auquel il aurait droit selon la catégorie à laquelle il appartient.

136 Le C.P.A.S. n'agit pas en vertu d'un droit propre, mais en vertu d'une subrogation et d'un mandat. Le centre est subrogé à concurrence de l'avance accor-

(41) Cf. C.P.A.S. Plus, décembre 1990, n° 12, p. 116.

dée et des frais exposés, et mandataire du créancier d'aliments pour le surplus. Cette figure juridique a pour conséquences que toutes les exceptions opposables par le débiteur sont opposables également au C.P.A.S. et, surtout, que l'article 1412 s'applique sous réserve de la règle commentée ci-dessus : les saisies sont autorisées sur les revenus supérieurs au montant du minimum de moyens d'existence, quand bien même seraient-ils inférieurs aux minima des articles 1409 et 1410 du Code judiciaire.

137 On sait que l'article 1412 du Code judiciaire permet au créancier d'aliments de ne pas tenir compte des limitations prévues aux articles 1409 et 1410. Dans l'hypothèse ici commentée, cette règle demeure, mais elle est indirectement contournée : le C.P.A.S. ne pourra pas recouvrer les termes de la pension alimentaire sur lesquels il a consenti une avance si le débiteur dispose de ressources particulièrement modestes, bien qu'il soit subrogé dans les droits du créancier.

138 Une fois de plus, le minimum de moyens d'existence fait office de minimum socio-vital.

139 L'article 68ter, § 4, a assimilé les délégations de sommes aux pensions alimentaires, en édictant que lorsque le créancier d'aliments a le pouvoir de percevoir, à l'exclusion du débiteur, les revenus de celui-ci ainsi que toutes autres sommes qui lui sont dues par des tiers, le C.P.A.S. peut, après notification par lettre recommandée, opposer le jugement ou la convention visés à l'article 68bis, § 2, 2° (convention conclue dans le cadre d'un divorce ou d'une séparation de corps par consentement mutuel), à tout tiers débiteur.

140 En cas d'avance accordée par le C.P.A.S., le débiteur d'aliments se voit notifier une mise en demeure dans les cinq jours qui suivent la décision d'octroi. A dater de cette mise en demeure, seuls les paiements faits entre les mains du centre sont libératoires pour le débiteur d'aliments.

141 Le C.P.A.S. peut demander à l'administration de la T.V.A., de l'enregistrement et des domaines de procéder au recouvrement des sommes dues par voie de contrainte.

4. Le recouvrement de l'aide sociale à charge des débiteurs d'aliments

142 On a évoqué plus haut la complexité du système de recouvrement du minimum à charge des débiteurs d'aliments.

Le principe du recouvrement obligatoire existe aussi en matière d'aide sociale.

143 L'exception d'ordre général, tirée de l'équité ou de l'absence de rentabilité suffisante, s'applique également.

144 L'octroi d'une aide sociale supposée inférieure à trois mois permet au centre de renoncer au recouvrement.

145 Quelques exceptions sont propres à l'aide sociale et relatives à la nature de l'aide :

- il y a *interdiction de recouvrement* pour 'les frais découlant de services subsideés par un pouvoir public et pour lesquels une réglementation est prévue en matière de prix ou d'intervention à charge des intéressés, de manière telle que la plupart des frais de fonctionnement sont couverts'. Cette formulation peu claire, dont le sens doit être recherché dans le rapport au Roi précédant l'arrêté royal du 9 mai 1984⁴², vise notamment les services d'aide familiale et les services d'aide aux personnes âgées ;
- il y a également *interdiction de recouvrement* pour les frais découlant de la mise au travail par le centre conformément à l'article 60, § 7, de la loi du 8 juillet 1976 ;
- il y a *faculté du recouvrement* pour 'les frais d'aide occasionnelle octroyée pour certains événements ou dans certaines circonstances'. On aurait visé les naissances, une fête familiale ou une catastrophe ...
- il y a *faculté de recouvrement* pour les frais de services organisés par le C.P.A.S. et pour lesquels un tarif d'intervention est fixé, compte tenu des charges et des revenus du bénéficiaire, à l'exception des services d'hospitalisation et d'hébergement. On viserait ici des services tels que les repas, les services de dépannage, les centres de services communs, 'dont le prix réel doit, dans toute la mesure du possible, être demandé au bénéficiaire'.
- enfin, il y a *faculté de recouvrement* quand il s'agit de frais relatifs à des soins médicaux pour toutes les personnes qui ne peuvent être assujetties à l'A.M.I.

146 Contrairement à ce qui existe en matière de minimum de moyen d'existence, tous les débiteurs d'aliments *peuvent* être tenus au remboursement des frais d'aide sociale si l'on se trouve dans un cas prévu par la loi.

147 Le recouvrement n'est cependant *obligatoire* qu'à l'égard du conjoint, des ascendants et des descendants au 1^{er} degré.

148 Les conditions de ressources dans le chef des débiteurs d'aliments sont différentes selon la nature de l'aide sociale.

149 S'il s'agit des frais d'hospitalisation ou de logement, le revenu imposable pris en compte est de 400.000 F augmenté de 70.000 F par personne à charge. Ces montants, indexés, atteignaient 450.292 F et 78.802 F au 1^{er} janvier 1990.

(42) M.B., du 24 mai 1984, pp. 7.546 et s.

S'il s'agit d'une autre forme d'aide sociale, le revenu imposable pris en compte est de 500.000 F augmenté de 70.000 F par personne à charge, soit 562.865 F et 78.802 F au 1^{er} janvier 1990.

150 *On appréciera à leur juste valeur la précision et la praticabilité de la législation.*

151 *Le maquis des textes rend également très problématique une correcte information des créanciers de l'aide sociale ou de leurs débiteurs d'aliments.*

Conclusions

152 *Le droit à un minimum de ressources, pour soi-même et pour sa famille, est consacré à titre de droit fondamental par divers instruments internationaux ratifiés par la Belgique⁴³.*

153 *La précarité ou la pauvreté ne sont pas seulement le manque d'argent. Elles sont le manque de relations sociales réelles et dignes, le manque de pouvoir social, le manque de droits. Les ressources sont ce qui procure des droits.*

154 *Dans notre culture, c'est la formation d'abord, l'emploi ensuite qui garantissent prioritairement les ressources et sont le signe le plus évident de l'intégration sociale.*

155 *C'est ce qui explique que l'aide sociale, selon le sentiment de l'immense majorité de ceux qui en dépendent, est et restera un palliatif. Contre le mythe du pauvre paresseux, d'ailleurs relativement récent au regard de l'histoire, il faut redire l'espoir des hommes et des femmes pauvres de pouvoir occuper un emploi suffisamment gratifiant que pour être respectés, et suffisamment rémunérateur que pour pouvoir faire vivre dignement leur famille.*

156 *La référence au travail n'est jamais absente des lois d'aide sociale, même si elle est souvent voilée. Les handicapés, les personnes âgées, sont considérés comme n'étant pas ou plus en mesure d'acquérir des ressources par le biais d'un travail rémunéré. Les prestations familiales garanties se justifient par le fait que l'enfant ne doit pas pâtir d'une situation de non-travail de celui ou de ceux qui en ont la charge. Le minimum de moyens d'existence dépend explicitement de la disposition au travail. En matière d'aide sociale stricto sensu, la référence à la dignité humaine est érigée en principe, mais la jurisprudence des Chambres de recours inclut de constants renvois à la notion de travail.*

157 *Toutefois, le 'travail' dans les lois d'aide sociale prend des significations très diverses selon la législation considérée, selon la pratique administrative, selon la jurisprudence, selon l'interlocuteur. Le travail proposé ou imposé peut viser une véritable intégration sociale, ou dégénérer en brimade moralisante, voire en répression pure et simple.*

(43) Voir l'art. 25 de la Déclaration universelle; l'art. 11 du Pacte international relatif aux droits économiques, sociaux et culturels, les art. 13 et 16 de la Charte sociale de Turin.

158 *Pour ceux qui n'y ont pas accès par leur travail ou la sécurité sociale, des ressources purement financières sont en principe garanties. Le sont-elles de manière suffisante ? Notre législation n'est certainement pas à l'arrière-garde, et le système, dans son ensemble, est imaginatif. Il serait cependant urgent de définir officiellement un minimum socio-vital et d'empêcher la confusion constante entre celui-ci et les montants du minimex ou du R.G.P.A. Les différentes législations pourraient être simplifiées et harmonisées, notamment quant aux modalités de demande, d'octroi, de paiement, quant à la prise en compte de la composition de la famille, quant à l'incidence des créances alimentaires dans le chef du bénéficiaire des prestations.*

159 *A plus long terme, ne pourrait-on rêver d'un rapprochement avec la sécurité sociale ? Le risque est bien sûr immense de contribuer à défigurer celle-ci en assistance, et d'installer définitivement la 'société duale' qui tracerait une frontière de plus en plus infranchissable entre ceux qui occuperont un emploi gratifiant et concentreront les pouvoirs, et ceux qui n'en bénéficieront jamais et survivront de ce que les premiers auront décidé de leur laisser. Mais si l'aide sociale, de plus en plus, est un droit de diverses manières, ne progressons-nous pas vers une réconciliation du droit au travail, de la sécurité sociale et de l'aide sociale au sein des droits de l'homme, et spécialement au sein des droits économiques, sociaux et culturels ?*

160 *Pour que ce chemin, encore long, soit possible, il convient de quitter le cénacle des experts reconnus et de s'enquérir de l'expérience des familles qui savent mieux que personne ce qu'est manquer de ressources, et qui savent mieux que personne les mérites et les limites de l'aide sociale.*

novembre 1990